

Die „Reform“ des Bundestagswahlrechts: geringe Wirkung, großer Schaden

Gastautor

2020-10-27T10:00:06



Von

[JEROME SCHRÖDER](#)

„Das Ergebnis ist für mich nicht akzeptabel. Ich bin sehr enttäuscht. Das ist kein Ruhmesblatt für den Bundestag.“ Mit diesen drastischen Worten [kommentierte Wolfgang Schäuble](#), der in seiner Funktion als Bundestagspräsident ebenso wie sein Vorgänger Norbert Lammert fortwährend auf eine Wahlrechtsreform zur Verkleinerung des Bundestages gedrängt hatte, seine Enthaltung bei der Abstimmung über den [Reformvorschlag der Koalitionsfraktionen](#).

Und das Verfahren war wahrlich keines Ruhmes wert: Fünf der sechs in der Anhörung des Innenausschusses vom 5.10.2020 befragten Sachverständigen attestierten dem Gesetzentwurf mindestens verfassungsrechtliche Bedenken. Gar Einigkeit bestand dahingehend, es werde auch durch die Reform wohl nicht zu einer effektiven Verkleinerung des Parlaments kommen – eigentlich Hauptanlass der Reform. Dennoch wurde der von CDU, CSU und SPD eingebrachte Gesetzentwurf nur drei Tage später nach kurzer Aussprache im Plenum unverändert gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen und bezeichnenderweise bei Enthaltungen von insgesamt sieben Unionsabgeordneten verabschiedet. Damit war der Bundestag weit entfernt von dem sonst in Wahlrechtsfragen üblicherweise bestehenden Brauch, einen möglichst breiten parlamentarischen Konsens zu finden.

Die erste Änderung: Parteiinterne partielle Verrechnung von Überhangmandaten

Der verabschiedete Gesetzentwurf will den Bundestag 2021 zum einen durch eine parteiinterne Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten

anderer Landeslisten derselben Partei verkleinern. Überhangmandate entstehen auf Landesebene, wenn die Anzahl der im Land gewonnenen Wahlkreise die Anzahl der Landeslistenmandate übersteigt. Bisher setzte sich die bundesweite Mindestsitzzahl jeder Partei aus der Summe der in jedem Land erzielten Listenmandate, erhöht um die Zahl der Überhangmandate, zusammen. Diese bundesweite Mindestsitzzahl wird nun dadurch gesenkt, dass bei Parteien mit Überhangmandaten in den Ländern ohne Überhang Listenmandate in je bis zur hälftigen Zahl der Differenz von Listenmandaten und Wahlkreissiegen „entzogen“ werden.

Zwar kann diese Regelung grundsätzlich eine Verkleinerung des Bundestages bewirken. Sie leidet jedoch an zwei Schwächen: Erstens wird durch diese Mandatsumverteilung der insbesondere von der Union gepriesene Föderalproporz gestört, der eigentlich durch die Verteilung der Sitzkontingente an die Länder entsprechend ihrer Bevölkerungszahlen gesichert werden soll. [Der Sachverständige Friedrich Pukelsheim](#) weist daher zutreffend darauf hin, dass die Erfolgswertgleichheit der Stimmen innerhalb einer Partei damit nicht gesichert ist. Verfassungsrechtlich ist das jedoch unbedenklich. Die in Art. 38 I 1 GG verbrieft Erfolgswertgleichheit knüpft an die bundesweit abgegebenen Stimmen an und vergleicht die Erfolgswerte zwischen den und nicht auch innerhalb der Parteien. Zu Recht ist auch nur die bundesweite Erfolgswertgleichheit maßgeblich: Wollte man daneben auch die parteiinterne Erfolgswertgleichheit der für die jeweiligen Landeslisten abgegebenen Stimmen sichern, so gelänge dies nur über eine dynamische Verteilung der Landessitzkontingente auf Grundlage der in den jeweiligen Ländern abgegebenen Stimmen. Gerade diese dynamische Verteilung führt aber zu dem die ebenfalls die Erfolgswertgleichheit verletzenden Effekt des negativen Stimmgewichts und wurde daher vom Bundesverfassungsgericht 2012 für verfassungswidrig erklärt ([insbesondere Rn. 90](#)).

Zweitens ist die CSU als nur in einem Land antretende Partei immun gegen diese Regelung. Da sie ein maßgeblicher Motor der Vergrößerung des Bundestags ist, raubt dies der Neuregelung jedoch insgesamt ihre Effektivität: [Der Sachverständige Joachim Behnke hat ausgerechnet](#), dass die parteiinterne partielle Verrechnung von Überhangmandaten allein bei der Bundestagswahl 2017 nur eine Verkleinerung von 709 auf 700 Mandate bewirkt hätte.

Die zweite Änderung: Billigung von drei ausgleichslosen Überhangmandaten

Verfassungsrechtlich bedenklich ist dagegen der zweite Ansatzpunkt, wie der Bundestag 2021 verkleinert werden soll: Bis zu drei Überhangmandate werden nicht durch Vergabe weiterer Mandate ausgeglichen. Wie [bereits an anderer Stelle ausgeführt](#), mag das bei den vergangenen beiden Wahlen angewandte Wahlsystem zu dem nicht wünschenswerten Effekt einer erheblichen Vergrößerung des Bundestags geführt haben, doch eines hat es sichergestellt: die Erfolgswertgleichheit aller bundesweit abgegebenen Stimmen durch die Durchführung eines Vollausgleichs. Diese verfassungsrechtliche Büchse der Pandora, die nach der Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Bundestagswahlrechts in den Jahren [2008](#) und [2012](#) aufgrund des Effekts des

negativen Stimmgewichts ein für alle Mal geschlossen schien, wurde nun von CDU, CSU und SPD wieder geöffnet.

Die Erfolgswertgleichheit und die ominöse Grenze der 15 ausgleichslosen Überhangmandate

Die Erfolgswertgleichheit der bundesweit abgegebenen gültigen Stimmen gebietet, dass sich der Zweitstimmenproporz der Parteien im Sitzverteilungsproporz spiegelbildlich niederschlägt. Drei ausgleichslose Überhangmandate stören diesen Proporz und sorgen für eine Überrepräsentation der Parteien, die Überhangmandate erzielen, und der für sie abgegebenen Zweitstimmen. Diese fallen üblicherweise CDU und CSU zu. Zugleich ist der Verkleinerungseffekt aber dann gering, wenn die drei ausgleichslosen Überhangmandate ausschließlich auf die CDU entfallen, weil sie als regelmäßig zweitstimmenstärkste Partei nur wenige Ausgleichsmandate produziert ([Behnke, S. 20: im Mittel etwa sieben Sitze](#)). Für eine nur marginale Verkleinerungswirkung wird damit das Gebot der Erfolgswertgleichheit preisgegeben, für das aufgrund seines strengen und formalen Charakters nur ein geringer Raum für Differenzierungen verbleibt.

Die Regierungsfractionen und der [Sachverständige Bernd Grzeszick](#) stützen sich auf eine [Bundesverfassungsgerichtsentscheidung von 2012](#), in der dieses nicht nur die dynamische Vergabe der Sitze an die Länder wegen des Effekts des negativen Stimmgewichts für verfassungswidrig erklärt hatte, sondern auch ausgleichslose Überhangmandate grundsätzlich wegen des besonderen Anliegens der personalisierten Verhältniswahl für mit der Gleichheit der Wahl vereinbar hielt, soweit die Zahl von 15 ausgleichslosen Überhangmandaten nicht überschritten wird. Die Richter gestehen aber in Rn. 144 zu, dass die „Zahl von 15 Überhangmandaten als Akt richterlicher Normkonkretisierung nicht vollständig begründet werden kann“. Das nach der Entscheidung geschaffene und bei den letzten beiden Bundestagswahlen angewandte Bundestagswahlrecht hat dagegen gezeigt, dass das Anliegen der personalisierten Verhältniswahl auch unter vollständiger Wahrung der Erfolgswertgleichheit verwirklicht werden kann. Ob bei einer erneuten Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht diese Grenze von 15 ausgleichslosen Überhangmandaten Bestand haben wird, scheint daher nicht sicher. Dies gilt insbesondere, wenn in Abkehr von diesem dem Leitbild des Vollausgleichs folgenden Wahlrecht mit einem partiellen Nichtausgleich dreier Überhangmandate ein bewusst proporzverzerrendes Mittel eingeführt wird, auch wenn dieser weitaus schonender ist als ein Nichtausgleich sämtlicher Überhangmandate.

Der neu eingeführte [§ 6 Abs. 5 BWahlG](#) sieht sich zudem einem Auslegungsproblem ausgesetzt, die zu drei verschiedenen Interpretationen hinsichtlich der in S. 4 geregelten Nichtberücksichtigung dreier Mandate führen können (vgl. [Behnke, S. 8](#)): Erstens ist die Interpretation möglich, dass insgesamt drei Überhangmandate unberücksichtigt bleiben. Zweitens ist die Lesart möglich, jede Partei könne bis zu drei ausgleichslose Überhangmandate erhalten, wodurch für die Union gar insgesamt sechs unausgeglichene Überhangmandate entstehen könnten. Schließlich ist wegen der Verwendung des Singulars in S. 4 („die Ländeliste“) die Interpretation möglich, pro Partei und pro Land würden bis zu drei unausgeglichene

Überhangmandate gebilligt. Diese letzte Interpretation würde die Zahl von maximal 15 ausgleichslosen Überhangmandaten jedoch deutlich übersteigen und wäre daher mit dem Gebot der Erfolgswertgleichheit nicht mehr vereinbar. Zwar mag das Hinzuziehen der Gesetzesbegründung letztlich für die Auslegung streiten, dass insgesamt drei Überhangmandate ausgleichslos bleiben sollen. Die [Sachverständige Sophie Schönberger \(S. 5\)](#) sieht jedoch in der Formulierung des § 6 Abs. 5 S. 4 BWahlG einen Grad der sprachlichen Verworrenheit und fehlenden Präzision erreicht, der bereits dem Gebot der Normenklarheit nicht mehr gerecht werde.

Revival des negativen Stimmgewichts?

Schließlich wurde in der Anhörung diskutiert, ob der Nichtausgleich dreier Überhangmandate wieder zu einem die Erfolgswertgleichheit und die Unmittelbarkeit der Wahl verletzenden Effekt des negativen Stimmgewichts führen könnte, der den gesamten Reformprozess 2008 überhaupt erst in Gang gesetzt hatte.

Bisher hatte das Bundesverfassungsgericht den Effekt des negativen Stimmgewichts an Elementen des Wahlsystems festgemacht, die eine föderale Dimension hatten und zum Teil durch Überhangmandate ermöglicht oder wenigstens begünstigt wurden, nämlich an der Landeslistenverbindung (bei der Bundestagswahl 2005 führten verweigerte Zweitstimmen für die CDU in Sachsen zu einem CDU-Listenmandat in Hamburg) und an der dynamischen Verteilung der Landessitzkontingente (abgegebene Zweitstimmen einer Partei hätten zu einer Sitzstärkung des Landes zu Lasten eines anderen Landes führen können, in dem gerade die gewählte Partei das abgewanderte Mandat erhalten hätte).

Ob der Nichtausgleich dreier Überhangmandate in Zusammenwirken mit einem anderen Element des geltenden Wahlrechts zu dem Effekt des negativen Stimmgewichts führen kann, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden. Sollten zukünftige Berechnungen diesen Effekt jedoch belegen, so wäre das reformierte Wahlrecht mit der Verfassung unvereinbar, ohne dass es auf den Bestand der Grenze der 15 ausgleichslosen Überhangmandate ankäme.

Das Bundesverfassungsgericht muss Farbe bekennen

Es bleibt zu hoffen, dass sich das gemeinsame Bemühen der Fraktionen der Grünen, der Linken und der FDP nicht in [ihrem eigenen Reformentwurf](#) erschöpft hat, sondern [sie auch gemeinsam eine abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht anstrengen](#). Dann wird sich entscheiden, ob das Gericht die Grenze von 15 ausgleichslosen Überhangmandaten aufrechterhält und es besser begründen kann als 2012, oder ob diese an die Hälfte einer Mindestfraktionsstärke anknüpfende Zahl von 15 ausgleichslosen Überhangmandaten womöglich doch nur ein Mittel der Konsensfindung innerhalb des Senats war, um eine einstimmige Entscheidung zu erzielen und ein Sondervotum zu vermeiden.

Doch selbst wenn das Bundesverfassungsgericht die Reform für verfassungsgemäß erachten sollte oder es nicht zur Entscheidung angerufen wird, wäre der 20.

Deutsche Bundestag aus verfassungspolitischen Gründen gut beraten, sich bei der neuerlichen Reformierung des Wahlrechts am Gebot der Erfolgswertgleichheit zu orientieren und die Billigung der drei ausgleichslosen Überhangmandate wieder zu streichen. Es muss jedenfalls eine Debatte darüber stattfinden, ob sich die Wahlrechtsgesetzgebung endgültig von der Konsensorientierung und Überparteilichkeit verabschiedet. Obwohl die beschlossene Reform in den Kategorien Nachhaltigkeit und Wirksamkeit zur Verkleinerung nichts Nennenswertes hervorbringen konnte, so wurde wenigstens deutlich, wie wenig Kompromissspielraum sich der Gesetzgeber angesichts der macht- und parteipolitischen Interessen zugesteht. Der Blick nach Karlsruhe ist gerade im Wahlrecht nicht nur Ausdruck von Hilflosigkeit, sondern auch von handfesten Strukturproblemen im Bereich der Demokratiep Politik.

Zitiervorschlag: Jerome Schröder, Die „Reform“ des Bundestagswahlrechts: geringe Wirkung, großer Schaden, JuWissBlog Nr. 123/2020 v. 27.10.2020, <https://www.juwiss.de/123-2020/>.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

